

Orlando Plaza
editor



Capítulo 13

PERÚ. ACTORES Y ESCENARIOS AL INICIO DEL NUEVO MILENIO



Pontificia Universidad Católica del Perú
FONDO EDITORIAL 2001

Primera edición: noviembre de 2001

Perú: actores y escenarios al inicio del nuevo milenio

Copyright 2001 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Plaza Francia 1164 - Lima - Perú

Teléfonos: 330-7410 / 330-7411. Telefax 330-7405.

E-mail: feditor@pucp.edu.pe

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal: 1501052001 -4328

Derechos Reservados

ISBN: 9972-42-448-0

Impreso en Perú - Printed in Peru

Estado, sociedad civil y desarrollo (*Algunas consideraciones sobre el tema*)

Luis Soberón A.

El interés del autor por el tema abordado en la ponencia surge de la práctica de la consultoría en el campo de las Políticas y Programas de Desarrollo. Los puntos tratados constituyen un primer esbozo analítico a fin de ubicar el campo de las políticas y programas de desarrollo como un espacio de interacción entre Sociedad Civil y Estado.

En las corrientes de pensamiento actual del desarrollo dos asuntos cruciales son la vigencia de la democracia y el fortalecimiento de la sociedad civil. Cabe destacar, además, que ésta última es vista como un importante medio para garantizar el juego democrático en tanto da lugar a la estructuración de los intereses de los diversos sectores sociales y a su expresión pública.

En un nivel más operativo, considerando que las políticas y programas de desarrollo afectan los intereses y expectativas de la población, es necesaria la participación activa de la Sociedad Civil en sus procesos de formación, diseño e implementación a fin de garantizar sus derechos.

Por cierto, en el tratamiento del tema la preocupación central concierne a la sociedad Peruana, y se enmarca dentro de la preocupación más amplia del Seminario «Perú: actores y escenarios en el nuevo milenio», con el que se celebra el XXXV Aniversario de la Facultad de Ciencias Sociales.

Contexto

Antes de ingresar a la parte propiamente dicha del tema de la ponencia, es oportuno remarcar que en el ámbito internacional hemos ingresado a una

nueva época histórica en la que el mercado y la democracia constituyen las orientaciones predominantes de organización de la sociedad, la economía y la política en un contexto crecientemente globalizado.

De ambos, el que está marcando más fuertemente la pauta es el mercado que disciplina la sociedad y determina la asignación de los recursos. La hegemonía del mercado está impulsando un cambio drástico en el panorama social, erosionando los antiguos criterios de estatus y solidaridad sociales, y produciendo nuevas exclusiones y asimetrías.

En el caso de Perú, la democracia es mucho más una aspiración que un hecho real, y se asienta en una institucionalidad débil y precaria. De acuerdo con los estándares democráticos, se cumple mínimamente con el criterio de legitimidad: un gobierno electo en comicios universales. Pero en su funcionamiento el poder del Estado es ejercido cerradamente por el bloque de gobierno. La centralización del poder político se construye sobre la base de un largo período de erosión de la institucionalidad producida por los años de crisis y de violencia social y política durante las décadas pasadas.

Así, en un contexto de hegemonía del mercado y de globalización, y una precaria institucionalidad civil y política, el proceso económico y social ha seguido una pauta de agravamiento de la pobreza (masificándola) y ensanchando la desigualdad y las brechas internas. Este ha sido el efecto de las políticas económicas adoptadas a inicios de los años 90: ajuste estructural, estabilidad monetaria, cumplimiento estricto de las obligaciones de la deuda externa, eliminación de las políticas sectoriales de desarrollo y de la banca de fomento, entre las principales.

Dentro de este contexto, las políticas y programas sociales han sido dirigidos a cumplir un rol de compensación social, teniendo como prioridad a las poblaciones de extrema pobreza, incidiendo sobre todo en la provisión de alimentos, y en la provisión de ingresos. Los dos programas más importantes, en el caso peruano, son el PRONAA y el FONCODES, y complementariamente los programas de salud y de ampliación de la infraestructura educativa. Cabe destacar, sin embargo, que los programas de alivio de la pobreza han ido transitando de un enfoque eminentemente asistencial a un enfoque de inversión, en base a pequeños proyectos, buscando impulsar procesos de desarrollo e impactos productivos.

Enfoques de desarrollo

Los enfoques de desarrollo que sustentan u orientan las políticas sociales tienen como un fuerte factor restrictivo la disponibilidad o asignación de recursos relativamente limitados frente a carencias masivas. De allí que en el enfoque de las políticas se combinen los modelos de la focalización y del mercado. El primero dirigido a una asignación eficiente para contrarrestar las situaciones de los grupos poblacionales de pobreza extrema, y el segundo para organizar la entrega de los bienes y servicios en función de la demanda. Y, además, aplicando el principio de un pago, aún cuando sea mínimo, por los servicios, y que la operación de los mismos sea llevada a cabo por operadores privados.

Una parte importante de los recursos que sostienen las políticas y programas sociales provienen de la Cooperación Técnica Internacional, tanto de las agencias multilaterales (NN.UU., BID, Banco Mundial) como por las agencias de cooperación bilateral de los países desarrollados (Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Holanda, Alemania, entre los principales). En general se trata de un apoyo financiero que combina las donaciones con los préstamos (deuda externa) bajo condiciones «blandas».

No obstante, las agencias de cooperación no son meramente entes financiadores. Son agencias influyentes en materia de direccionalidad de las políticas. Habiendo un acuerdo en los fundamentos básicos del mercado y la asignación eficiente de recursos vía la focalización, y concordando con las corrientes más amplias de pensamiento del desarrollo, inciden también en los aspectos cualitativos del desarrollo humano, la democracia y la participación social, el fortalecimiento de la sociedad civil, la protección ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales.

Dentro de este panorama, sucintamente descrito, la sociedad civil se viene ubicando en el centro de la agenda del debate político y social. Una expresión enfática de esta visión es ofrecida en una reciente publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, en la que se afirma que:

«... la fortaleza de la sociedad civil es condición para la efectiva vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo». (BID s/ f: p. 5).

Esta visión sobre la importancia y rol de la sociedad civil sobrepasa, incluso, el plano nacional. Al respecto, algunos analistas políticos han llamado la atención sobre *«el surgimiento de una 'sociedad civil transnacional' incipiente»* (Offe y Schmitter 1995: 31).

La expansión y fortalecimiento de la sociedad civil aparecen así como el soporte fundamental de la sociedad democrática y la base para un desarrollo económico sustentable y equitativo.

De esta forma, se juntan y articulan en la agenda del debate político, económico y social la cuestión de la democracia y la sociedad civil y la cuestión de las políticas y programas de desarrollo.

Concepto de participación

Como sabemos, en el ordenamiento social se establecen las reglas que regulan la vida social, a las que se encuentran sujetos las diversas comunidades y sectores sociales. El problema es cómo estas comunidades y sectores participan en el proceso de su construcción, continuidad y cambio. Esto nos lleva al tema de la participación social y política.

La participación política está referida a la intervención de las personas y grupos sociales en las actividades de carácter político: formulación de la normatividad general que regula el cuerpo social, políticas públicas que definen la direccionalidad de las grandes metas nacionales de desarrollo y la asignación de recursos.

En este campo, en las sociedades democráticas el medio institucional apropiado para la participación ciudadana corresponde a los partidos políticos que sirven de nexo o mediación entre el estado y la sociedad civil. Por medio de los partidos políticos se articulan y organizan los intereses ciudadanos diversos y es por medio de ellos que están presentes en la agenda política del país e influyen en la formulación de políticas.

Una segunda gran vía de participación política corresponde a los movimientos sociales. Estos se definen en términos de problemas que afectan la vida de amplios sectores de la sociedad. A través de la acción organizada, la convocatoria y el apoyo de amplios grupos sociales tales problemas se convierten en «problemas sociales», es decir, son reconocidos y forman

parte de la agenda del debate público. Actualmente, los movimientos más notorios son los que se organizan en torno a los temas de los derechos humanos, defensa de la democracia, ecología, derechos de la mujer y derechos del niño. En estos casos, los movimientos tienen un carácter internacional con variables grados de desarrollo y fuerza en los países de la región.

En todos estos casos se aspira a influir en la normatividad social (enmienda constitucional, modificación de artículos en las leyes, redacción y aprobación de nuevas leyes, establecimiento de nuevos mecanismos institucionales, etc.), y al mismo tiempo se ejerce una vigilancia (monitoreo) sobre la aplicación de las nuevas normas.

Un tercer campo de participación con relevancia política está referido a la articulación y organización de intereses asociados al campo de la actividad económica: gremios empresariales, sindicatos de trabajadores, gremios profesionales, asociaciones de consumidores, federaciones campesinas, gremios estudiantiles. En todos los casos la organización apunta a la defensa y avance colectivo de los intereses de los asociados, lo que implica una percepción y valoración de sus papeles en la vida social. La representación de estos intereses (movilización hacia la agenda y decisiones políticas) se da a través de estrategias combinadas: presión directa sobre las estructuras del estado, mediación de los partidos políticos, y redes de influencia personales de los dirigentes. Pero el punto de fondo es la incidencia en la formulación de las políticas públicas y en los mecanismos de funcionamiento del estado.

Concepto de sociedad civil

Conceptualmente la sociedad civil presenta una variedad de tratamientos, lo que hace que sea un concepto elusivo. No obstante, hay coincidencia en que su significado está en relación con el Estado (Lechner 1994, Serbin 1997, Lee 1997). Cobra su mayor perfil cuando la relación que se da entre ambos es de contraposición, cuando en el estado está implicado un régimen dictatorial que se impone por la fuerza y que restringe los derechos ciudadanos. También en situaciones en las que los partidos políticos han perdido su eficacia como nexos entre el Estado y la sociedad civil.

Los diversos sectores, comunidades y grupos sociales que conforman la sociedad, se ven en la necesidad de articular sus intereses organizándose bajo diversas formas (gremio, sindicato, asociación, junta, etc.). A través de sus organizaciones están en capacidad de llevar adelante acciones colectivas para defender y mejorar su posición y para proyectar sus valores y visiones hacia la comunidad.

La característica clave que diferencia la sociedad civil de la sociedad es que aquella está «integrada por colectivos auto organizados». (Portantiero 1997: 3). Aquí la noción de autonomía es también clave. En este sentido, la sociedad civil tiene una connotación eminentemente política. En un primer plano, se trata de incidir sobre las políticas públicas y sobre el comportamiento de los organismos públicos (decisiones estatales) para que sus intereses sean tomados en cuenta. En un segundo plano, se trata de contrarrestar al estado opresor defendiendo y luchando por la afirmación de los derechos y libertades ciudadanos. En este caso ya no se trata de intereses particulares de un sector, comunidad o grupo social sino de los intereses generales de toda la población civil. El objetivo político y social es remover al régimen dictatorial e instaurar un régimen democrático.

En el caso de las sociedades democráticas contemporáneas, en las que no se plantea una confrontación entre estado y sociedad civil, lo que preocupa es la centralización de la política en los centros de poder del estado y, a la par, el decaimiento de los partidos y su pérdida de eficacia para procesar y representar los intereses sociales.

Dentro de esta amplia perspectiva, el fortalecimiento de la sociedad civil vendría a reforzar el dinamismo democrático, vendría a constituir un requerimiento fundamental para el desarrollo de la democracia. En este sentido, el desarrollo de la sociedad civil implica la formación de «... *organizaciones sociales autónomas como actores legítimos de la esfera pública contra la pretensión de los gobiernos y de los partidos de detentar el monopolio del diseño y aplicación de políticas públicas.* (...) [Se trata, entonces] *de la formación de organizaciones capaces de intervenir en la deliberación, elaboración y aplicación de las más diversas políticas gubernamentales.*» (Salazar 1997: 4-5).

Pero la visión de la sociedad civil como un factor decisivo para el desarrollo y la democracia debe ser visto con relación a las sociedades

particulares, a sus formas históricas de articulación y de ejercicio del poder, y a las desigualdades y exclusiones. De otra manera se corre el riesgo de caer en su idealización.

A este respecto es oportuna la siguiente proposición del autor citado más arriba:

«En los hechos, la sociedad civil es más bien el terreno de formación, transformación y conflicto de una multiplicidad de poderes de facto ligados al mercado como a la política. Poderes religiosos, culturales, mediáticos, económicos, que independientemente de las buenas intenciones y conciencias de sus integrantes con frecuencia resultan tan autoritarios y prepotentes como los explícitamente políticos o financieros. Tanto más en sociedades subdesarrolladas, fragmentadas y escindidas por profundas desigualdades materiales y culturales». (Salazar 1997: 8.)

En otros términos el proceso de desarrollo y consolidación de la sociedad civil, con vistas a la vigencia de la democracia y compromiso con una visión de desarrollo sostenible es un hecho problemático. Siguiendo una tendencia favorable tendría que darse en un mismo proceso de transformación del orden y organización sociales, en el que se configure un nuevo orden moral, y un nuevo sentido de lo público.

Intersección entre estado y sociedad civil en el campo de las políticas y programas de desarrollo

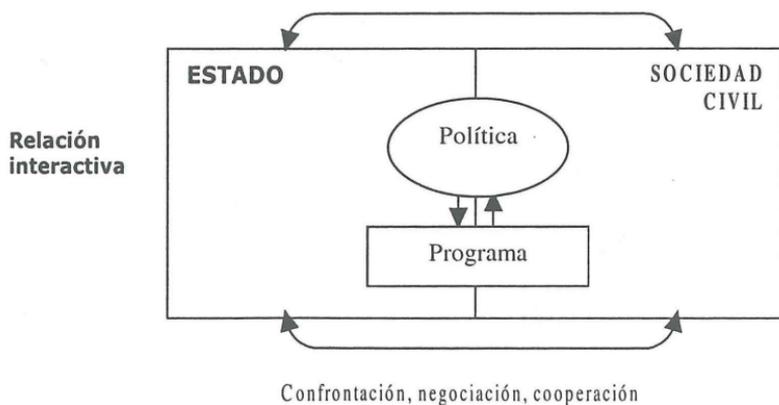
La intersección de la relación estado-sociedad civil puede tomar y de hecho toma diversos valores dependiendo de las características del contexto político y social, en los diversos niveles macro, meso y micro social.

No obstante, al nivel más general, se podría decir que cuanto más autoritario y tecnocrático es el contexto político y más débil es la sociedad civil la intersección, en el sentido de un campo interactivo dinámico, entre ambos tiende a ser nula. Con estas condiciones es poco probable que las políticas y programas produzcan procesos efectivos de desarrollo sostenible. A la inversa, cuando la política y el programa responden a procesos positivos de intersección entre el estado y la sociedad civil entonces las chances para un desarrollo sostenible son mayores.

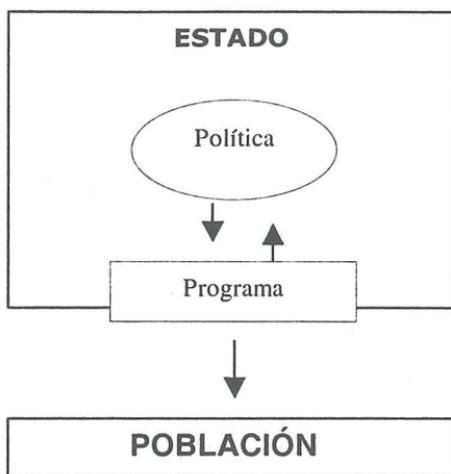
De lo expuesto más arriba, con respecto al concepto de sociedad civil, es claro que la interacción de la sociedad civil con el estado puede asumir diversas formas, entre las que se puede señalar las siguientes: confrontación, negociación, cooperación.

La primera se da cuando los intereses que sostienen uno y otro lado se revela como antagonicos y cuando no hay mecanismos ni espacios sociales que ayuden a propiciar un acercamiento, y por lo tanto lo usual es la recurrencia a medidas de fuerza. La negociación implica el reconocimiento de los actores y de la diversidad de sus intereses, y la convicción política de que se puede llegar a acuerdos favorables para todos. En el tercer caso, de cooperación, lo que está implicado es que entre los actores públicos y los actores de la sociedad civil se ha producido un tejido social, se ha construido una comunidad que los abarca, y que facilita el debate y articulación de intereses.

Pero en los tres casos se supone que ha habido un desarrollo de sociedad civil. En el siguiente gráfico se diferencia las dos situaciones extremas: una en la que se da un desarrollo de sociedad civil, por lo tanto caben la varias formas de interacción señaladas, y la otra en la que no hay un desarrollo de sociedad civil, situación que es aludida con la simple denominación de población. En este último caso la relación es enteramente asimétrica, de imposición y subordinación y en la que las crisis sociales pueden llegar a tomar la forma de «estallidos» de protesta y violencia difusa.



**Relación
impositiva**



Imposición, subordinación

Desarrollo de sociedad civil y las políticas y programas de desarrollo en el Perú

En los años recientes, en el Perú ha habido diversos avances en el proceso de desarrollo de sociedad civil, avances que se han dado en los niveles macro, meso y local. A continuación se hace una revista a estos avances vinculándolos con los principales campos de las políticas y programas de desarrollo.

Nivel macro

Al nivel macro y que tiene que ver sobre todo con las políticas y programas nacionales de desarrollo, el avance de la sociedad civil se ha dado sobre todo en el campo de los movimientos sociales. El más destacado es el movimiento feminista, en su sentido más general, que apoyándose en las cumbres mundiales sobre población, salud y mujer ejerce una im-

portante función de monitoreo de las políticas, tanto en su conformación como en la organización y aplicación de los programas públicos. Los dos casos más recientes y notorios están referidos a la participación política de la mujer y los derechos en salud reproductiva. En el primer caso la atención ha recaído en la composición de las listas para las elecciones municipales. El movimiento fue fundamental en la consecución de la norma, y en procurar que las mujeres efectivamente accedan a las posiciones de poder municipal. En el segundo caso se incidió en la política de salud reproductiva, especialmente en lo concernientes al programa de atenciones quirúrgicas voluntarias (ligadura de trompas y vasectomías) en cuya implementación, se argumentó y denunció la afectación de los derechos sexuales y reproductivos de la población de menores ingresos y principalmente rural.

Otro movimiento importante concierne a las organizaciones de derechos humanos, también vinculado a los acuerdos internacionales, y que viene cumpliendo una amplia y difícil labor con respecto a la defensa de un gran número de personas cuyos derechos más fundamentales fueron afectados por las políticas y estrategias de seguridad interna en la lucha contra el terrorismo.

Cabe mencionar también aquí al Foro Democrático, constituido a raíz del «auto golpe» de estado del Presidente Fujimori, y que impulsó la recolección de firmas para un referéndum que fue bloqueado por una nueva norma aprobada por el Congreso y que exigía el apoyo de un número amplio de congresistas para que se pueda llevar a cabo. Luego de este contraste, al parecer, no ha logrado sostener su nivel de actividad.

Otro proceso destacado es el de Foro Educativo, que ha asumido el monitoreo de las políticas educativas, la estimulación de debates y consensos, y un rol propositivo. Inicialmente el gobierno tomó distancia y trató a Foro Educativo como un grupo opositor, y posteriormene, aún cuando manteniendo las distancias, ha habido un mínimo de interlocución.

Los desarrollos más recientes, referidos a los movimientos sociales mencionados más arriba, tienen sus principales puntos de soporte en la institución de la ONG, tanto con respecto a su estructuración organizativa

dentro del país cuanto por sus estrechos vínculos con ONGs de los países del norte, y más fundamentalmente en las Iglesias.¹

Con respecto a otras manifestaciones de desarrollo de sociedad civil más antiguos y tradicionales debe mencionarse a los colegios profesionales y a los gremios empresariales de las grandes empresas (CONFIEP, SI, ADEX). Entre los colegios profesionales cabe destacar, principalmente al Colegio Médico, por su incidencia pública en torno a las políticas de salud, y al Colegio de Abogados por su incidencia en torno a las políticas de reforma de Estado, especialmente en lo que concierne al sistema judicial, funcionamiento del juego democrático, y defensa de los derechos constitucionales. En lo que concierne a los gremios empresariales, es importante destacar que, dentro del marco de las políticas económicas de estabilización, privatización y mercado libre, se han constituido en los principales actores sociales, con capacidad de influencia en los procesos de formación de la opinión pública y en las políticas económicas, pero sin que ello haya implicado, como lo señala Cótler (1998) una efectiva armonización de intereses entre el sector público y el sector empresarial.

En el ámbito nacional las organizaciones representativas de los sectores populares, tanto urbanos como rurales, han sufrido un severo debilitamiento y fraccionamiento. En este campo los nuevos desarrollos están más bien referidos a las PYMEs, orientados a la constitución de nuevos gremios empresariales y a su participación en los más antiguos y tradicionales. Su desarrollo en términos de Sociedad Civil es todavía muy incipiente.

Nivel meso

En este nivel intermedio comienzan a darse brotes de desarrollo de sociedad civil en la forma de mesas y consejos de concertación y desarrollo al nivel provincial y departamental, bajo el impulso y alianza de gobiernos municipales, ONGs, y agencias de cooperación internacional. No obstan-

¹ En las referencias que se hacen más que tratar de ser exhaustivos, lo que se busca es indicar el proceso de crecimiento y desarrollo en Sociedad Civil.

te son todavía estructuras precarias que tendrán que recorrer un largo proceso de maduración e institucionalización. La preocupación en este nivel meso es lograr una coordinación de las diversas agencias de desarrollo, públicas y privadas, en cuanto a planes de desarrollo provinciales.

Nivel micro

En este nivel lo que se encuentra principalmente son organizaciones comunales y organizaciones de base, muchas de ellas constituidas a requerimiento de las políticas y programas sociales para poder acceder a los beneficios y servicios. Cabe preguntarse aquí si estas organizaciones pudiesen ser consideradas como instancias de sociedad civil, o si más bien ellas pudiesen dar soporte a desarrollos de sociedad civil al nivel local. No obstante, hay casos en los que se vienen constituyendo asambleas populares como la fuente de definición de las políticas municipales distritales (tal el caso del municipio de Espinar, Cusco).

Inclusión de la sociedad civil desde las políticas y programas

Al nivel macro la tendencia va en el sentido de la creación de comisiones consultivas con la participación de 'representantes' de la sociedad civil con lo cual se abre la oportunidad de algún nivel de debate y seguimiento de la política. Sin embargo, esta es todavía una práctica reducida. La integración alcanza especialmente a profesionales y organizaciones con aporte técnico y profesional. Incluso en un campo difícil como el educativo ha habido un avance en cuanto a considerar los planteamientos de Foro Educativo. Pero en lo que concierne a las organizaciones populares las relaciones son más bien distanciadas, como lo ilustra el caso de la organización de mujeres de comedores autogestionarios.

Pero es al nivel de ejecución de los programas que el estado ha recurrido, en gran medida, a las ONGs para que asuman el rol de operadores. Esto se debe en parte a la tendencia a la privatización en la implementación de los programas y proyectos públicos, y en parte al requerimiento de la cooperación técnica internacional que ve en las ONGs una mayor efectividad en el

trabajo de promoción y desarrollo. Posiblemente este involucramiento como operadores de los programas públicos traerá algunas complicaciones y tensiones, sobre todo a las ONGs que son activas en el movimiento social, en tanto pueda afectar su autonomía, o comprometerlas en programas cuyos diseños podrían estar en conflicto con las visiones e intereses de los colectivos que impulsan los movimientos sociales.

Por último, al nivel de la entrega propiamente dicha de los bienes y servicios hay también una fuerte tendencia a trabajar con las llamadas organizaciones sociales de base, y a promover la conformación de núcleos ejecutores, comités conservacionistas, etc. El problema de fondo en relación con estas organizaciones es que ellas son vinculadas en forma atomizada a los programas y su participación es más bien operativa, sin tocar los aspectos de diseño y orientación de los programas y políticas. Por otro lado, no necesariamente se induce una continuidad y desarrollo organizativo que pudiera ir en el sentido de un desarrollo de sociedad civil². Esta situación es aún más marcada cuando los programas conllevan un tipo de relación clientelista

Una nota sobre la ONG

Aparte de lo reseñado hasta aquí, es necesario hacer una referencia a la organización no gubernamental de desarrollo (ONG), un nuevo tipo de organización surgido en las últimas cuatro décadas, y que ha tenido su pico más alto en los años noventa. La tarea de estos organismos se centra, principalmente, en la promoción de los sectores sociales más pobres y marginados de los beneficios sociales. Sus poblaciones objetivo están definidas en términos de: sectores urbano-populares, poblaciones urbanas de extrema pobreza, mujeres y niños maltratados, niños trabajadores, campesinos pobres, entre otros.

² En un estudio en el que se revisa la experiencia del Banco Mundial en la incorporación de la participación comunal en el diseño de proyectos, en un total de cuarenta proyectos estudiados solo en el 3% se había incluido un objetivo de empoderamiento. (Paul, WB DP N° 6).

En el caso de las ONG, se podría diferenciar entre aquéllas que están asociadas a movimientos sociales y a partidos o corrientes político-ideológicas, y aquéllas otras que en el fondo constituyen más propiamente sociedades de trabajo, y que, en casos extremos, están basadas en vínculos familiares. Las primeras son las que aspiran a la formulación de propuestas con valor político a partir de sus experiencias concretas de promoción y desarrollo, experiencias que son siempre limitadas y muy localizadas debido a que los recursos con los que operan son también limitados.

Las ONG dependen para su financiamiento de la cooperación técnica internacional, cabiendo destacar sobre todo a las ONG de los países europeos (Alemania y Holanda, principalmente), en cuya definición de política se combinan criterios religiosos y políticos. Estas ONG han introducido en su práctica de cooperación con las ONG contrapartes en América Latina el mecanismo de la «plataforma». Este mecanismo tiene la forma de una conferencia en la que se elabora un marco común de referencia en cuanto al diagnóstico del país y en cuanto a los grandes objetivos de desarrollo. Esta práctica ha reforzado la idea de la «propuesta» como justificación de la razón de ser de las ONG.

Se observa también la conformación de grupos de ONG que se asocian con el propósito explícito de influir en la opinión pública y las políticas públicas. Estos esfuerzos se encuentran vinculados también, en cierta medida, a la preocupación de las ONG europeas por el impacto de las acciones de promoción al nivel de la sociedad global. Es decir, cómo las acciones de promoción y desarrollo sobrepasan su carácter puntual y localizado influyendo y promoviendo cambios a un nivel macro social.

En este sentido, la ONG emerge como una nueva vía de articulación de intereses de sectores profesionales que han optado por un trabajo profesional directamente al servicio de las poblaciones más pobres. A través de este medio dichos profesionales asumen su «representación» en la arena de la discusión pública y del debate en torno a las políticas públicas.

Los diversos ámbitos de organización y participación señalados previamente tienen la característica de una participación dirigida explícitamente a influir en los grandes diseños de política. Complementariamente, en ámbitos más reducidos y locales ocurre también un amplio

proceso de organización y participación social que incide en la vida cotidiana de las personas y grupos humanos, pero que, al menos de manera inmediata, no pasa al plano mayor del debate social y político.

Como se ha señalado anteriormente, en la actualidad las sociedades latinoamericanas se caracterizan por un reordenamiento del orden social en función de modelos económicos regidos por el mercado. Este proceso se da teniendo como telón de fondo una gran desigualdad interna, y una desestructuración de los sistemas de representación de intereses, especialmente los referidos a los partidos políticos y a las organizaciones laborales y populares. Dentro de este panorama, las ONG se vienen constituyendo en una nueva e importante vía de articulación y expresión de intereses. Actualmente, junto a los sectores empresariales y laborales, en las representaciones sociales se viene incluyendo un «tercer sector» dentro del cual la ONG es uno de los componentes más caracterizados³. En las reuniones y cumbres internacionales, en las que se abordan los grandes temas políticos, económicos y sociales, el sector de las ONG viene teniendo una participación activa, preparando y presentando informes de seguimiento a las políticas y formulando propuestas alternativas.

³ No obstante, con relación a la capacidad de representación de intereses por parte de los movimientos sociales y ONG habría que introducir una nota de cautela. La cuestión aquí está referida a la naturaleza de la relación establecida entre los directivos que asumen el papel activo de «representación» y los sectores, grupos sociales y poblaciones «representados»; así como también a la responsabilidad que vincula a ambos, especialmente ante la ausencia de contextos de exigencia públicos suficientemente desarrollados. Dentro de esta línea de preocupación, se ha señalado el riesgo de que las ONG puedan anteponer sus propios intereses frente a los intereses de las poblaciones o comunidades (Salazar 1997: 9) Un fuerte cuestionamiento ha sido planteado también con respecto a la experiencia de los Estados Unidos. Así, se ha observado que en no pocos casos se trata de «... ‘elencos directivos’ que carecen de vínculos tradicionales con sus miembros» o que «carecen de una base masiva de afiliados o de una junta directiva elegida». (Hayes 1988: 169). Son estos elencos directivos los que tienen «... el poder de generar reclamos populares (...) Ellos son los que coordinan las actividades, definen a los destinatarios de las comunicaciones, y a menudo presionan sobre los funcionarios oficiales, basando sus invocaciones en los sentimientos de sus propios miembros». (Loomis 1988: 247).

No obstante, como contraparte de esta mayor saliencia y responsabilidad pública, las ONGs, como lo señala Eduardo Ballón, «enfrentan una crisis de identidad», debido a tres órdenes de factores: sus paradigmas han entrado en cuestionamiento, menor legitimidad debido a pérdida de vínculos con los sectores populares, y extrema dependencia del financiamiento externo. La pérdida de autonomía conceptual y dependencia externa están llevando a las ONG a asumir «como propios los paradigmas de las organizaciones multilaterales» (citado en Valderrama 1998: p. 18 y 19). Esto implica que las ONGs tienen que superar estos grandes retos, especialmente aquellas ONGs que tienen una mayor vocación de inserción y participación en el proceso de construcción y desarrollo de la Sociedad Civil.

Algunas reflexiones finales a modo de conclusión

Se viene incluyendo en el discurso del desarrollo el concepto de sociedad civil pero se lo hace equivalente a organización social de base y a ONG. Incluso se llega a hablar de la ONG como un tercer sector. Los otros dos sectores serían el público y el privado (empresarial). Es importante debatir sobre los alcances del concepto de sociedad civil dentro del contexto más amplio de la sociedad y la política, y diferenciar mejor al interior del sector de las ONGs dado su vertiginoso crecimiento y la gran heterogeneidad en su composición.

Las políticas y los programas sociales no sólo debieran merecer el escrutinio público, sino que su propia formación y definición debieran ser elaboradas a través de procesos participativos con la participación de las diversas instancias de la sociedad civil, en sus diversos niveles macro, meso y micro. La legislación debiera tener como sustento consultas amplias y participativas.

Una implicación importante es la flexibilidad que debieran tener los programas, pues, dada la diversidad interna del país se requiere contar con un importante margen de discreción para su mejor adecuación a cada ámbito local o regional. En este sentido la descentralización debiera recibir la mayor atención en la agenda política.

Al nivel de los impactos de las políticas y programas debiera darse una atención especial al desarrollo de sociedad civil y al fortalecimiento organizativo, en los cuales la autonomía es un punto clave.

Por lo tanto en el diseño de las políticas y programas y, sobre todo, en la organización de la entrega de los bienes y servicios se debieran considerar, explícitamente, tales objetivos, como parte de un enfoque de desarrollo sostenido.

Referencias bibliográficas

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

s/f. *Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*. Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

CÓTLER, Julio

1998. «La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales». Lima: Instituto de Estudios Peruanos, *Documento de Trabajo* N° 97.

HAYES, Michael T.

1988. «Grupos de presión: ¿Pluralismo o sociedad de masas?». En: *Los Grupos de Presión*, compilado por Allan J. Cigler y Burdett A. Loomis. Buenos Aires: Editorial Fraterna.

LECHNER, Norbert

1994. «La (problemática) invocación de la sociedad civil». *Perfiles Latinoamericanos*. (México, octubre de 1994).

LEE, Andrew

1997. «Civil Society: Background Paper». Conferencia Anual de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF): «Representación de intereses y gobernabilidad: el papel de la sociedad civil en América Latina». Bogense - Branderburgo, 29-31 de octubre.

LOOMIS, Burdett A.

1988. «Una nueva era: los grupos de presión y sus raíces en la base». En: *Los Grupos de Presión*, compilado por Allan J. Cigler y Burdett A. Loomis. Buenos Aires: Editorial Fraterna.

OFFE, Claus y SCHMITTER, Philippe

1995. «Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal». *Revista Internacional de Filosofía y Ciencia Política*, N° 6. Reproducido en *Materiales de Política Cultura y Sociedad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PAUL, Samuel

s/f. «Community Participation in Development Projects. The World Bank Experience». World Bank Discussion Papers N° 6. Washington.

PORTANTIERO, Juan Carlos

1997. «La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización». Conferencia Anual de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF): «Representación de intereses y gobernabilidad: el papel de la sociedad civil en América Latina». Bogensee - Branderburgo, 29-31 de octubre.

SALAZAR C., Luis

1997. «El concepto de sociedad civil (usos y abusos)». Conferencia Anual de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF): «Representación de intereses y gobernabilidad: el papel de la sociedad civil en América Latina». Bogensee - Branderburgo, 29-31 de octubre.

SERBIN, Andrés

1997. «Globalización y sociedad civil en los procesos de integración». *Nueva Sociedad*, N° 147. Caracas, Venezuela.

VALDERRAMA LEÓN, Mariano (Editor)

1998. *Cambios en las organizaciones de promoción del desarrollo peruanas*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).